

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/77616>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

De Gemeentestem, Projectbesluit en bestemmingsplan onthecht: voortschrijdend inzicht of verlaten Wro-principe?

De Gemeentestem, none, Projectbesluit en bestemmingsplan onthecht: voortschrijdend inzicht of verlaten Wro-principe?

De Gemeentestem, Projectbesluit en bestemmingsplan onthecht: voortschrijdend inzicht of verlaten Wro-principe?

Vindplaats: none Bijgewerkt tot: 07-11-2009

Auteur: Prof. mr. A.G.A. Nijmeijer

Wetgeving: WRO art. 19; Wro art. 3.13;

Projectbesluit en bestemmingsplan onthecht: voortschrijdend inzicht of verlaten Wro-principe?

In de aanloop naar de inwerkingtreding van de Wro, om precies te zijn na het verschijnen van de tweede nota van wijziging (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 9), heb ik in dit tijdschrift in een ingezonden bijdrage de aandacht gevestigd op de introductie van de projectbesluitbevoegdheid in - toen nog - het wetsvoorstel voor de Wro (*Gst.* 2004, 40). De strekking van mijn bijdrage was dat met de projectbesluitbevoegdheid een principieel uitgangspunt van het oorspronkelijke wetsvoorstel werd verlaten. Dat uitgangspunt hield in dat het bestemmingsplan het centrale instrument behoorde te zijn als het ging om de regels die gelden voor het gebruik van gronden en bouwwerken en er een einde moest worden gemaakt aan het bedrijven van planologie door het nemen van projectbesluiten zoals dat op grond van art. 19 WRO gebruikelijk was. De regering bestreed echter ten stelligste dat de projectbesluitbevoegdheid vergelijkbaar was met het vroegere art. 19 WRO. Het projectbesluit moest namelijk worden gezien als *gefaseerde besluitvorming* die onlosmakelijk was verbonden met de herziening van het bestemmingsplan. De minister verwoordde het aldus (*Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 6, p. 5): 'De tussenstap van het projectbesluit is dan te kenschetsen als gefaseerde besluitvorming: eerst de zakelijke besluitvorming over een ander gebruik van de grond of de opstallen dan het bestemmingsplan toestaat alsmede de hoofdlijnen van het project, in een latere fase de nadere invulling daarvan in het bestemmingsplan.' En in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2005/06, 28 916, C, p. 27): 'Terecht is het parlement van mening dat het aan de burgers niet goed is uit te leggen dat een gemeente, wanneer na een zorgvuldige procedure in de vorm van een bestemmingsplan een maatschappelijk "contract" is gesloten over welke gebruiksfuncties aan de grond en de gebouwen worden gegeven en welk soort van gebruik niet is toegestaan, vele tientallen keren per jaar vrijstellingen kan verlenen van dat "contract". De betrouwbaarheid van de overheid en de zin tot deelname aan het maatschappelijk besluitvormingsproces, dat een bestemmingsplanprocedure typeert, komen daarmee sterk onder druk. Het is om die reden dat één element van het programma van eisen voor de nieuwe Wro werd gevormd door het adagium "het bestemmingsplan centraal". De opgave voor het kabinet was dus enerzijds de betrouwbaarheid van het bestemmingsplan te vergroten maar tegelijkertijd oog te hebben voor noodzakelijke veranderingsmogelijkheden. Met het oog daarop is aan het nieuwe projectbesluit de eis gesteld dat dit binnen een bepaalde tijd moet worden gevolgd door een aanpassing van het bestemmingsplan. Om te voorkomen dat de situatie onder de huidige WRO met zijn art. 19-vrijstellingen zou blijven bestaan, heeft het kabinet meerdere varianten onderzocht hoe de wet zou kunnen bewerkstelligen dat projectbesluiten ook daadwerkelijk worden gevolgd door de noodzakelijke aanpassing

waarbij niet de burgers maar de overheid de gevolgen zouden dragen als dat niet conform de wettelijke bepalingen zou gebeuren. De borgingsconstructie die thans in het wetsvoorstel is opgenomen lijkt effectief.'

De verplichte 'vertaling' van een projectbesluit in het bestemmingsplan was dus cruciaal. Persoonlijk heb ik de notie van de 'gefaseerde besluitvorming' nooit overtuigend gevonden. Een herhaling van argumenten heeft echter geen zin, ik volsta met een verwijzing naar de genoemde ingezonden bijdrage en mijn bijdrage Het wetsvoorstel Wro na de vierde nota van wijziging. Naar optimalisering van het wetsvoorstel of 'van kwaad tot erger?', *Gst.* 2005, 185, p. 657-664. Feit is dat juist vanwege de 'vertaalplicht' die in het huidige art. 3.13 lid 1 Wro is neergelegd, de gemeentelijke praktijk tot op heden maar mondjesmaat gebruikmaakt van de projectbesluitbevoegdheid. Van Zundert kwalificeert het projectbesluit dan ook treffend als 'stiefkind' (J.W. van Zundert, 'Het projectbesluit, stiefkind van de Wro', *BR* 2009, p. 97-102).

Het voorstel van de regering is inmiddels om daarin binnen afzienbare termijn verandering te brengen. Velen van u zullen hebben meegekregen dat er sinds 15 september jl. een wetvoorstel voor een Crisis- en herstelwet bij de Tweede Kamer aanhangig is (wetsvoorstel 32 127). Intussen is er ook een nota van wijziging (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 5) en zoals wel vaker - indachtig de gang van zaken bij de totstandkoming van de Wro - bevat die nota zeer interessante aanvullingen op het wetsvoorstel. In dit verband zij gewezen op onderdeel Y, bA van de nota van wijziging. In dat onderdeel wordt een wijziging van art. 3.13 Wro voorgesteld. Art. 3.13 Wro - nu nog bestaande uit vier leden - zou als volgt moeten gaan luiden: 'De bevoegdheid tot het invorderen van rechten ter zake van door of vanwege het gemeentebestuur verstrekte diensten die verband houden met het projectbesluit, wordt opgeschort tot het tijdstip waarop dat besluit langs elektronische weg beschikbaar is gesteld, overeenkomstig de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels. Deze bevoegdheid vervalt indien het besluit niet binnen twee maanden op de voorgeschreven wijze beschikbaar is gesteld.'

Het wezenlijke verschil blijkt meteen: de verplichting om een projectbesluit te vertalen in een bestemmingsplan wordt geschrapt. De 'legessanctie' die momenteel nog aan die vertalingsplicht is gekoppeld (art. 3.13 lid 4 Wro), wordt in het voorstel gekoppeld aan het tijdig bekendmaken van het projectbesluit. Niet meer en niet minder. Daarmee is de belangrijkste hobbel die in de gemeentelijke praktijk aan een grootschalig gebruik van de projectbesluitbevoegdheid in de weg staat, weggestreken. Weggestreken is daarmee ook de waarborg die door de regering stevast is gepresenteerd om te kunnen volhouden dat het bestemmingsplan het centrale sturingsinstrument binnen de Wro zou blijven. Alhoewel, in de toelichting bij de nota van wijziging wordt die centrale rol toch niet helemaal doodgezwegen. Gesteld wordt namelijk het volgende: 'Nadere analyse heeft aangegeven dat de koppeling van het projectbesluit en het bestemmingsplan ook op een andere manier kan worden bewerkstelligd. De Wet ruimtelijke ordening bevat de verplichting om eenmaal per tien jaar het bestemmingsplan te herzien. Ten minste om de tien jaar worden daardoor automatisch alle projectbesluiten in het bestemmingsplan geïntegreerd. Vaak zal het echter een kortere termijn betreffen. Zo zal, als een projectbesluit wordt genomen drie jaar voordat het bestemmingsplan moet worden geactualiseerd, de opname van dat besluit in dat plan veel eerder plaatsvinden. De Wet ruimtelijke ordening bevat voldoende waarborgen dat gemeenten die actualiseringsplicht zullen nakomen. Daarom is besloten de genoemde aan het projectbesluit gestelde beperkingen te laten vervallen.'

Dat sprake zou zijn van een 'nadere analyse' lijkt me een beetje overdreven. Dezelfde redenering had net zo goed meteen bij de introductie van het projectbesluit kunnen worden gevolgd als de regering dat had gewild. Voortschrijdend inzicht lijkt me een betere kwalificatie. Maar de vraag is hoe de voorgestelde wijziging van art. 3.13 Wro te waarderen.

Het nemen van projectbesluiten wordt in ieder geval aanzienlijk eenvoudiger want procedureel veel minder omslachtig. Diegenen die pleiten voor een gebiedsgerichte benadering in de planologische besluitvorming zullen daar waarschijnlijk niet blij mee zijn. Ik meen dat die gebiedsgerichte benadering die aan het vaststellen van een bestemmingsplan wordt toegedacht, vooral niet moet worden overschat, zeker niet naarmate in de praktijk op grote(re) schaal postzegelbestemmingsplannen worden vastgesteld. Tegen het juridisch faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen door middel van een projectbesluit, heb ik persoonlijk geen principiële bezwaren. Temeer omdat ook dergelijke besluiten moeten zijn voorzien van een ruimtelijke onderbouwing, die inhoudelijk niet onder doet voor de toelichting bij een bestemmingsplan (vgl. art. 5.1.3 Bro). Uitgaande van de systematiek van de Wro en de centrale rol die de regering - tot voor kort althans - aan het bestemmingsplan toedacht, had mijns inziens een oplossing ook kunnen worden gezocht in het geheel schrappen van de projectbesluitbevoegdheid, mede met het oog op de komende Wabo (zie mijn bijdrage De Invoeringswet Wabo, *M en R* 2009, p. 76-84, i.h.b., p. 81). Er zou dan wel gesleuteld moeten worden aan het bepaalde in art. 46 lid 3 Wonw en aan de beslistermijnen in de bestemmingsplanprocedure (zie o.a. E.A. Minderhoud en R. van Bommel, 'Naar een versnelling van de bestemmingsplanprocedure?', *TBR* 2009, p. 530-535). Maar de regering heeft blijkens het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet een andere keus gemaakt. Dat kan natuurlijk (een pleidooi in die richting is eveneens te vinden bij A.G. Bregman, 'Ontkoppel omgevingsvergunning en bestemmingsplanherziening. Reactie op het voorontwerp Invoeringswet Wabo', *TBR* 2008, p. 351-356). Het betoog dat het bestemmingsplan het centrale instrument blijft zoals oorspronkelijk in de Wro was bedacht, is daardoor naar mijn idee echter nu zeker niet meer vol te houden. Als gezegd lijkt de regering dat betoog nog steeds geen vaarwel te hebben gezegd. Maar ik ben er niet zeker van of het inderdaad zo is dat ieder projectbesluit toch wel in een bestemmingsplan wordt 'vertaald', omdat ieder bestemmingsplan periodiek moet worden geactualiseerd op grond van art. 3.1 lid 2 Wro. Vooropgesteld zij dat die vertaling een flink aantal jaren op zich kan laten wachten, gelet op de geldingsduur van het bestemmingsplan (maximaal tien jaren). Daarbij rijst trouwens de vraag in hoeverre een verlengingsbesluit (art. 3.1 lid 3 Wro) kan worden genomen als binnen het plangebied gedurende de looptijd van het bestemmingsplan één of meer projectbesluiten zijn genomen. Ik zou menen dat die mogelijkheid geheel uitgesloten zou moeten worden, maar enige toelichting van de regering op dit punt is welkom. Het belangrijkste vraagpunt schuilt denk ik in het volgende. De leges die met een ruimtelijke ontwikkeling zijn gemoeid, worden in het wetsvoorstel als gezegd gekoppeld aan de bekendmaking van het projectbesluit. Is dat besluit genomen en tijdig bekendgemaakt, dan kunnen de leges worden geïnd. Op het niet tijdig actualiseren van een bestemmingsplan staat weliswaar een legessanctie (art. 3.1 lid 4 Wro), maar die sorteert geen effect als het bestemmingsplan niet op ontwikkeling is gericht. Het niet tijdig actualiseren van het plan heeft afgezien van de legessanctie geen juridische consequenties voor de gemeente. Voor het toestaan van toekomstige ontwikkelingen hoeft het bestemmingsplan niet te worden geactualiseerd, omdat daarvoor dan weer een projectbesluit kan worden genomen en de leges na bekendmaking van dat besluit weer worden geïnd. Enzovoort. Waarom zou het bestemmingsplan dan nog worden geactualiseerd? Dat alle projectbesluiten in ieder geval eens in de tien jaar in een bestemmingsplan worden vertaald, staat voor mij dan ook niet zonder meer vast (overigens is het sowieso nog te vroeg om de effectiviteit van de actualiseringplicht van art. 3.1 lid 2 Wro te kunnen beoordelen).

Ik ben benieuwd of de voorgestelde wijziging van art. 3.13 Wro kracht van wet verkrijgt. Als dat zo is, hoop ik dat de wetgever eindelijk met zoveel woorden wil erkennen dat het bestemmingsplan niet (meer) het centrale normeringsinstrument binnen de Wro is. Overigens bevat het wetsvoorstel voor de Crisis- en herstelwet (dus niet de nota van

wijziging) met betrekking tot de Invoeringswet Wro nog een ander 'reparatieartikel'. Het betreft een wijziging van art. 9.1.10 Invoeringswet Wro waardoor buiten twijfel wordt gesteld dat als een aanvraag om bouwvergunning is ingediend na 1 juli 2008, de verlening van de bouwvergunning mag worden gebaseerd op een vóór 1 juli 2008 ex art. 19 lid 1 of lid 2 WRO verleende vrijstelling (zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32-127, nr. 2, art. 3.6). Over die kwestie is in de rechtspraak uiteenlopende jurisprudentie ontstaan (zie Vزر. Rb. Arnhem 22 april 2009, *Gst.* 2009, 80 en Vزر. Rb. Utrecht 17 juli 2009, *LJN* BJ2935). De verduidelijking van art. 9.1.10 Invoeringswet Wro is verstandig; inhoudelijk sluit het naadloos aan bij hetgeen reeds uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wro volgde (*Kamerstukken II* 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 66). De tekst van deze bijdrage sloot op 20 oktober 2009.

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 28-06-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.